

「首相公選制」についての若干の考察

江
場
純
一

目次

- 1 はじめに
- 2 「首相公選制」についての萌芽
- 3 「首相公選制」についての様々な提案
- 4 「首相公選制」導入による憲法上の諸問題
- 5 「首相公選制」導入によるその他の諸問題

6 議院内閣制に「首相公選制」を導入していたイスラエル

7 むすび

1 はじめに

私がいつも思うのであるが、自民党という「密室」で不明朗な総裁選出があると、一国の首相を国民がなぜ選出できないのであろうかと、もどかしさを感じることもある。そのようなきっかけで、首相公選制について考えてみようと思った次第である。

首相公選制についての提案はかなり昔から出されてきている。中曽根元首相を初め、種々の案が出されているが、これといった公的な提案がないのが現状である。しかし、小泉首相の誕生の時ぐらいから、首相公選制について再浮上してきたのである。二〇〇一年七月には、「懇談会」が始まり活発な議論がなされたのであるけれども、その後あまり意識されず影をひそめてしまっている。

学者らで作る「二一世紀臨調」の国会議員のアンケートによると、国会議員の五四%近くは、「首相公選制」について前向きに検討すべきであるというアンケート結果が出ている。

また、最近の世論調査でも、「国民の多数が賛成」という結果も出ている。それなのに、なぜ議論が盛り上がってこないのかを考えてみると、やはり、首相公選制についての材料不足ということも関係があるかもしれない。

そこで、中曽根元首相の憲法改正案から始まり、首相公選制についての方法論、導入することによる長所や短所、憲法改正との関連性などについて考察したいと思っている。

究極的には、いっそう大統領制への転換をはかるのか（憲法改正）、それとも現行の議院内閣制（現行憲法の枠内での導入）を維持するののかという所に行き着くと思うが、しかし、「首相公選」を、ほんとうに民主主義の実現になるのかそれとも崩壊させてしまうのかを私たちは、真剣に考えなければならぬ時期に来ているのではないかと思います。

2 「首相公選制」についての萌芽

昭和二十二年二月に、総司令部より交付されたマッカーサー草案五六条に次のような規定がある。「総理大臣及国務大臣ハ国会ニ議席ヲ有スルト否トニ拘ハラス何時ニテモ法律案ヲ提出シ討論スル目的ヲ以テ出席スルコトヲ得質問ニ答弁スルコトヲ要求セラレタルトキハ出席スヘシ」と。⁽¹⁾

これだけの規定をみると、国会議員でない首相でも可能ではないかという解釈もあるのではないか。しかし、マッカーサー草案五五条では、「国会ハ出席議員ノ多数決ヲ以テ総理大臣ヲ指定スヘシ」⁽²⁾と規定していることから、やはり議院内閣制を導人しようとしていたことは確かなことである。

マッカーサー草案が提示されたころ、佐々木惣一博士が、貴族院本会議で、「首相の資格要件を国会議員に限定しないほうが、広く人材を求めることができる」と発言している。その後、五か月たって、首相の資格要件を国会議員に限定する指令が出されていることからみると、アメリカも首相公選制を視野に入れていたのかもしれない。⁽³⁾

結局のところ、アメリカ大統領制という制度の趣旨が、マッカーサー草案五六条にたまたま現れてしまったのか、それとも首相を公選にしようとしていたのかは定かではない。

(参考文献)

- (1)(2) 松本昌悦編 原典「日本憲法資料集」(創成社)二四九頁
- (3) 小林昭三著「首相公選論 入門」[改訂版](成文堂)三三頁〜三三頁

3 「首相公選制」についての様々な提案

まず何と言っても、首相公選制を早くから提唱していたのは、中曽根元首相である。彼は、一九六一年に、「高度民主主義民定憲法草案」(未定稿)を書いている。

これは、前文から始まって本文一章一二四条からなる憲法草案である。その草案の中でも首相公選制についてのポイントは三つあると思う。それをみていくことにする。

まず初めに、草案七九条第一項では、「現に職にある内閣首相の任期の満了前二〇日以上五〇日以内において、衆議院議員の総選挙と同じ日に選挙を行ない、各政党の指名する内閣首相及び内閣副首相の候補者について選挙人が投票し、法律の定めるところによりそれぞれ過半数を得たものについて、天皇が任命する。」と規定し、国民投票を導入している。二番目は、草案七九条第二項では、「内閣首相及び内閣副首相の任期は四年とし、連続再選されることはできない」としアメリカ大統領制を導入している。また、草案八四条第一項で、「内閣首相の選挙権を有する者は、法律の定めるところにより、その総数の三分の一以上の者の連署を以て、その代表者から、憲法評議会に対し、内閣首相の解職の請求をすることができる。」とし、地方自治の直接請求権的なリコール権を認めている。

三番目は、草案七〇条第五項では、「両議院を通過した法律案について同意がたいときは、内閣首相は、その送付を受けた日から国会の閉会中の期間を除いて一〇日以内に、理由を示して、これを再議に付することができる。」

とし、首相は法案に対して拒否権を持っていることになる。これもアメリカ大統領と類似しており、議院内閣制という統治機構の全面的な改憲を前提としていると思われる。^①

次に、憲法改正をとまなうことなく、首相公選制を取り入れようとする案も出されている。二〇〇一年に、自民党の山本一太、民主党の浅尾慶一郎両参議院議員が公選の手続きを共同で発表している。そのうち二点を挙げている。^②

①首相選挙への立候補として、国会議員七〇人以上の推薦、または選挙権を有する国民一〇〇万人以上の署名を首相への就任条件として、国会に議席を有することを挙げている。

②衆議院の総議員の三分の二以上の多数で内閣を総辞職に追い込むことができる。(中曽根案^③六九条)

この二点のうち、①の国会議員の推薦がなせ七〇人なのかというと、この数字が全国会議員の一割近くに相当し、国会法五六条の予算関連法案の議案提出要件として、衆議院においては五〇人以上、参議院では二〇人以上の賛成が必要であることを根拠にしていると思われる。

選挙権を有する国民の一〇〇万人以上の根拠としては、選挙権資格を有する国民の一〇〇分の一に相当しているからだろう。こうした立候補要件を設けることで、候補者の乱立を防止できると考えられるからである。

以上が、自民党の山本一太、民主党の浅尾慶一郎両参議院議員の首相公選案である。

また、一九九九年には、斉藤斗志二元防衛庁長官が首相公選案を出している。具体的には、衆議院議員選挙後に召集される特別会の首相指名に際して、あらかじめ国民投票を実施し、国会はその結果を尊重するものとして、首相候補者は国会議員を有資格者とし、かつ国会議員の総数の五分の一以上の推薦を要件とするものである。^④

以上、いろいろな試案が出されているが、もう少し法的なものを加味した案をご紹介します。学会からは、小林昭三教授が次のような案を出している。^④

一定数の議員の賛成を得た者を対象に国民投票を実施し、議院は、国民投票で、有効投票の一定数を得た者につき得票の多い者より順位を付し、「指名される者」の候補者第一順位、「指名される者」の候補者第二順位、…を決定する。そして、議院は、「指名される者」の候補者第一順位について議決する。この者が投票の過半数を得られないときは、「指名される者」の候補者第二順位について議決するという提案である。

また、山口二郎（北海道大学）、小林良彰（慶応義塾大学）、川原彰（中央大学）、杉田敦（法政大学）の四教授が、「首相国民推薦制」を提案している。⁽⁵⁾

①一定数（例えば、二〇名）の国会議員の推薦を要件として、国会議員の中から複数の首相候補者を定めて有権者に提示する。②有権者は提示された候補者の中から最もふさわしいと思う人の名を書いて投票する。もし、候補者リストの中に自分が適当と思う候補者がいない場合には、各党の空欄に自分がふさわしいと思う人の名前を書いて投票する。③相当多数の票を得た候補者が国会における唯一の首相候補者となり、有権者の選択を最大限に尊重して国会が承認し、天皇が任命する。という方式を提案している。

（参考文献）

- （１） 中曽根康弘 著「高度民主主義民定憲法草案」（一九六一年一月）
『雑誌『正論』一九九七年七月号、所収より草案七〇、七九、八四条を抜粋』
- （２） 中央公論 二〇〇一年一月号より一六四頁以下参照
- （３） 弘文堂編集部 編「いま、首相公選を考える」（弘文堂）一七二頁
- （４） 小林昭三 著「首相公選論 入門」「改訂版」（成文堂）一六三頁～一六四頁
- （５） 世界 二〇〇〇年一二月号八二頁

4 「首相公選制」導入による憲法上の諸問題

国民の直接選挙で首相を選出するということになる、当然、現行の憲法と抵触する部分が出てくることになる。たとえば、憲法前文、憲法四一条、六七条一項、六八条一項、六九条など、議院内閣制を組織している規定とは、なじまないことであろう。

その中でも、憲法前文の最初に登場してくる、「日本国民は、正当に選挙された国会における代表者を通じて行動し、…」と憲法六七条一項「内閣総理大臣は、国会議員の中から国会の議決で、これを指名する。…」という規定は、特に直結しているので考えなければならないであろう。

小林昭三教授は、憲法六七条一項の「国会の議決、これを指名する」の規定で、「議決」と「選挙」とは異なる概念であると言っている。だから、議決に関しては、議決案の存在を前提とし、議決で総理大臣を指名する手続は、議決案を提出する手続つまり首相に「指名される者」を提出する手続と、提出された議決案つまり「指名される者」についての議決の手続という二つの手続が要求されるのだと。

しかし、「指名される者」を提出する手続については、憲法には明示されていないので、国会法や議院規則で規定されなければならないことになる。天皇には、憲法四一条一項に反するので、「指名される者」についての発案権を認めることはできない。また、内閣にも発案権が認められないと小林教授は言っている。なぜかという、「内閣総理大臣の指名が必要になるのは、内閣が総辞職したときに限られる。…総辞職後の内閣は、衆議院の不信任を受けて総辞職したのでなくても（したがって、①首相がみずから辞職して、あるいは、②首相が欠けて、または、③衆議院議員の総選挙後の新国会が召集されて、総辞職したのであって）、事務処理内閣であることには変わりはない。この内閣は、日常的な事務の処理に専従すべきであって、新内閣の組織への積極的な参加は、その性質上許されないの

はないか」であるからである。⁽¹⁾⁽²⁾

それでは、「指名される者」を提出する手続は、どのような手続きがのぞましいのか。ということになる。これに對しても、小林昭三教授は、「憲法六七条の首相指名手続を具体化するにあたり、その手続の過程に、憲法一五條一項の趣旨（民意に依存した手続）を反映させたらどうか。」⁽³⁾と言っている。したがって、首相指名の具体的手続を定めるに当たっての基準は、民意にできるだけ依拠しており、しかも国会の議決のたてまえを否定しないということになる。「議院の首相指名手続に、これら二つの契機を反映させることは、不可能ではないように思えるのである。すなわち、議決の面に代議制的な契機を、その前の段階である議決案作成の面に、つまり、「指名される者」の決定の面に直接民主制的な契機を考えることはできないのであろうか。…首相指名について憲法が議院に要請しているところは、指名の議決にとどまる。議決の対象である議決案、つまり、「指名される者」の決定を、議院だけの権限に限定しているとはかならずしもいえない」と教授は言及している。⁽⁴⁾⁽⁵⁾

たしかに、憲法は、国民発案（Initiative）の制度は採用していない。国民には、国会の議決を義務づけるような議案の発案権はない。国会は、国民が要請した事項について、適当ないし必要と判断すれば、請願の場合のように、その要請を議決の対象とすることができ、この論理を、国民投票で「指名される者」を定める手続きに類推すればよい。⁽⁶⁾

以上のように、小林昭三教授は、憲法政策的な試案を出されているが、この案に對して杉原泰雄教授はおおまかに三点について反論している。

まず一点目は、首相が国会の議決で指名される以上、首相に「指名される者」の発案権もまた国会内部に留保されていると解さなければならない。と指摘している。⁽⁷⁾

二点目は、国民投票によって「指名される者」を定めることは、国民による発案を意味するものではなく、請願に類するものであると、小林教授は言っていたが、国会で、国民投票で定められた順位にしたがって「指名される者」を議決することを義務づけられており、それらを議決しないことや国民投票によらない者を議決の対象としないということになる、かなり強制的な意味合いを持つことになる。

このように強制的効果をもつ国民投票を請願として説明することは不可能であることになる。請願は、当然に議決を要求しうるものではないからである。^⑧

三点目は、前文は、「日本国民は、正当に選挙された国会における代表者を通じて行動」すると述べ、「そもそも国政は、国民厳粛な信託によるものであつて、その権威は国民に由来し、その権力は国民の代表者がこれを行使し、その福利は国民がこれを享受する」とのべて、間接民主制の原則を採用している。したがって、日本国憲法下においては、直接民主制は、憲法が明示している場合を除いて、禁止されているものと解される。^⑨

結局、現行の憲法の下で法律により国民投票の制度を設けることは、憲法四一条の「国の唯一の立法機関」であることと、憲法五九条一項の「法律案が両議院で可決したとき法律となる」とに抵触するから許されないこととなる。^⑩

(参考文献)

- (1)(2) 小林昭三「『国会の議決による』首相『指名』手続についての試論」早稲田政治経済学雑誌一九二号四一頁
清宮四郎・佐藤 功編「続 憲法演習」(有斐閣) 一九二頁
- (3) 小林昭三 前掲「『国会の議決による』首相『指名』手続についての試論」四二頁
- (4)(5)(6) 小林昭三 前掲「『国会の議決による』首相『指名』手続についての試論」四八、四九頁
- (7)(8)(9)(10) 清宮四郎・佐藤 功編「続憲法演習」(有斐閣) 一九三、一九九頁「解説 杉原泰雄」

5 「首相公選制」導入によるその他の諸問題

「首相公選制」導入によるその他の問題点として、いくつか挙げておくことにする。

(1) まず党議拘束についてである。

政党中心の議会運営であるから、もし議会に基盤のない首相がうまれると、首相が望んでいる法案などの成立がむつかしくなるのではないのであろうか。

日本の場合は、政党の党議拘束がかかっており、委員会や本会議においても、議員の自己判断に任されていることはほとんどない。

それでは、党議拘束のメリットやデメリットにはどのようなものがあるのだろうか。それについて、共同通信社の元ワシントン特派員の今成勝彦氏は、次のように言っている。^①まずメリットとしては、①活動が議会中心であり、議会での採決の際にその存在を示す必要がある。②多くの法案が内閣提案であり、その内閣に政党がどのような姿勢をとるかによって賛否が自動的に決まってくる。③議員自身が個々の法案の賛否を判断する上での情報を党の機関に依存している。④与野党とも、議員の多くは「族議員」化しており、利害関係の複雑な場合があり、党執行部で賛否を決める方が族議員間の利害対立が先鋭化しないで済む。⑤野党の場合、党のイデオロギー的な体質と個別の議員の利害が対立する場合、党の方針として賛否を決めた方が議員は選挙民や関係団体に説明しやすく、責任を逃れられるなどである。

次に、党議拘束のデメリットの面についても、今成勝彦氏は次のように挙げている。^②①政治の寡頭化を助長し、その結果、議員は単なる採決マシーンになってしまう。②現場での議員による活発な議論が軽視されがちである。③党執行部の権限が強化され、派閥のボスら一部有力者による支配を助長する。④法案審議が形骸化し、議員の不勉強

が是正されない。⑤党執行部への影響力のある族議員がはびこり、官庁や業界との癒着を引き起こす。などである。いままで見てきたように、党議拘束は与野党とも存在しているが、多数決で法案可決をスムーズに行わせるためには、ある程度、党議拘束というのは必要（法案などについて党執行部がその賛否を党議で拘束）かもしれない。過去、自民党が、多数派閥による政治が維持できたのも、実力者たちが党議拘束を身にまとい、多数決で戦ってきたからではないか。

党内で造反者で出れば、その議員に厳しい制裁（党員の資格剥奪、閣僚に推薦しないなど）が科されたりするが、憲法二一条の言論の自由などと抵触しないのであろうか。

結局のところ、党議拘束の制度がうまく働くためには、党の最終意思決定が、いかに、党内の少数派の主張も取り入れ、党が行政に頼らない独自の判断をするための情報と専門的検討を加えてやっているかが大切だと思う。^③

（2）天皇制との関係

公選で選ばれた首相が、元首かつ国民統合の主体となり、憲法で国民統合の象徴とされる天皇と並立することになってしまっているのではないか。という問題点がある。

共同通信社の元ワシントン特派員の今成勝彦氏は、「天皇は日本の歴史と文化を背景とした精神的統合の象徴であり、公選で選ばれた首相は、国民が総意として行政権の執行を委ねた実質的な統合者で、次元が違うから両立は可能」と言っている。^④

私はこれについてはかなり奥の深い問題のように思える。「元首」とは何かについて考えなければある程度、結論が出ないかもしれない。

辻村みよ子教授は、次のように言っている。「元首（head of the state）の言葉は定義が必ずしも一定していない。

もともと国家有機体説と結びついて国家を人体になぞらえる学説によって頭脳にあたる機関が元首とよばれた。君主国では君主、共和国では大統領など、一般に、対内的には行政府の首長として国政を統轄し、対外的には国家を代表する地位にあるものが元首と呼ばれる。」このように、「行政権の長として先進国首脳会議（サミット）などに出席する首脳の意味であるとすれば、日本の元首は天皇ではなく内閣総理大臣である。もっとも、天皇には、たとえ名目的であれ、対外的に日本を代表する地位を憲法によって与えられているため、外交上は天皇が元首として扱われることが慣行であり、憲法学説から批判を受けている。」⁽⁵⁾と。

また、元中曾根首相は、次のように言っている。「日本の天皇は、政治権力を握っているから天皇なのではない。政治権力の有無にかかわらず、歴史的な伝統的な権威の源泉として立法、行政、司法その他の国家活動の上に超然として国民的に支持されていた。したがって天皇の存在は、国家の象徴、国民統合の象徴として、政治という現実的な国家生活の一部の分野にのみ^{きよくせき}踞踏するものではない。しかるに、公選首相のカバーする分野は、現実的な政治という国家生活内の一局部の機能的統合を行うものであり、しかもそれは、任期と公選という手続きを要する非世襲的存在である。首相は天皇が国民投票に基づいて任命するので、公選首相の存在は現行天皇制といささかも矛盾するものではない。」⁽⁶⁾と。

現行の小泉首相も、「公選首相を天皇が任命すれば、天皇制と矛盾しない」とかつて、言っていたが、これに反対しているのは、元自由党の小沢一郎氏である。

小沢一郎氏は、次のように言っている。「首相公選は大統領であり、天皇陛下は要らなくなる。元首ができちゃうんだから」と。彼は、首相公選に反対している。⁽⁷⁾

おもしろい意見として、立命館大学の福岡政行教授は、「象徴天皇制の日本国憲法の下で、大きな問題とはならな

いと思われるが、天皇の元首に抵触するという立場の人もある。外国の大統領や国王が来日した時、国を代表して天皇も首相も歓迎の式典をすればよい。それぞれの晩餐会があってもよいだろう。」と言っている。⁽⁸⁾

最後に、私見として、確かに大使や信任状発行などの外交上の権限を持っているのは、内閣だから、元首は天皇ではないと解することもできるが、しかし、対外的に日本を代表して国事行為をするのは、憲法理論上は、天皇であるので、天皇が元首と言うこともできる。だから、私は、きっぱりと結論を出せないのではないかと思う。

(3) 衆愚政治にならないか？

首相選出が単に人気投票になるのではないかという懸念がある。そうすると、国をまとめていくという資質の問題も出てくるが、選出基準となる政党の国会議員らの一定の推薦者を必要とするとすれば、解決できるのではないだろうか。

これに対して、反論がある。それは、①政党が見識をもって候補者を推薦するのか。②政党の推薦など、資格要件をきびしくすると、国民が、政党とは違う自由な判断にたつて、首相を選ぶ公選制の趣旨から逸脱する恐れがあるのではないか。などである。⁽⁹⁾

(4) 国会運営不能の危機に陥らないか

首相公選で、もし国会における少数党の推薦する候補者が首相に当選した場合、つまり、「ねじれ」が生じた時はどのように対処するのか。といった問題がある。

アメリカでは、実際、大統領が共和党で、議会が民主党を占めているという「ねじれ」つまり分割政府 (divided-government) が、一般的なパターンとなってきたが、その点について、ジョヴァンニ・サルトーリの理論を紹介しておこう。

「アイゼンハワー大統領は一九五四年に、そして一九五七年に再び、七二年間で初めて野党によって支配された議会を突きつけられた大統領になった。それから『一九五五年から一九九二年までの間の三八年間のうち二六年間、政府は分割されており』、また『一九六九年から一九九二年までの二四年間のうち二〇年間、分割政府が支配していた』。クリントン政権は同一の多数派支配を確立したが、それも二年しか続かなかった。したがって支配的な傾向は明らかに、過去四〇年間にわたって少数派の大統領、つまり、その支持政党が両院において多数派を構成していない、という傾向であった。」と述べている。⁽¹⁰⁾

それでは、「ねじれ」の場合も、なんとか切り抜けているのはどうしてなのかということについても、サルトーリが言及している。まず、①政党に党議拘束がない②アメリカの政治に思想的な原理・原則の対立で動いていない③政治の中心が連邦レベルになく、州や地方自治体などローカル・レベルに重要点がある等を挙げ、「ねじれ」現象を分析している。⁽¹¹⁾⁽¹²⁾

日本の議院内閣制の場合でも、「行政府と立法府の権限と責任を明確化させることで、両者の対立による国政の停滞は回避できる。具体的には外交、防衛、国際協力などの分野では首相の権限が、内政、特に特定地域の利害にかかわる問題では立法府の権限がそれぞれ優先すると規定しておけば、対立した場合でも最終的な国家意思は決められる⁽¹³⁾」という案もあるが、しかし、行政府と立法府の権限と責任を見極めるのが容易ではなく、議会も公選首相も国民の公約を主張しようとして、衝突しかねないのではないか。

(5) 独裁制への危険

ヒットラーやムッソリーニのように、議会の統制から離れて、独裁主義者誕生ということになるのではないか。首相公選制による首相の権利や権限を明確にしておき、首相弾劾制度なども確立しておけば、独裁化は防げるとい

う意見もあるのだが。

ただ、議会に弾劾権を付与するだけで、だいじょうぶなのであろうか。日本は、議院内観制であるので、議会に弾劾権や不信任権を認めるならば、一方で首相公選による首相にも民意を問う権限つまり議会の解散権を認めないと、
Check and Balances (抑制と均衡) が働かなくなるのではないかとの懸念も指摘されている。¹⁴⁾

(参考文献)

- (1)(2) 共同通信社 元ワシントン特派員 今成勝彦 (二一世紀の礎ブックス) 「いしずえ」
「首相公選は日本を変えるか」一八八頁～一九〇頁
- (3) 共同通信社 元ワシントン特派員 今成勝彦 前掲一九〇頁
- (4) 共同通信社 元ワシントン特派員 今成勝彦 前掲二〇頁
- (5) 辻村みよ子「憲法」(日本評論社) 八五頁
- (6) 弘文堂編集部編「いま、『首相公選』を考える」三三頁 首相公選論の提唱(中曽根康弘)
- (7) 二〇〇一年二月一二日付け 朝日新聞より一一頁
- (8) 弘文堂編集部編「いま、『首相公選』を考える」一四八頁～一四九頁 国民の一票で政治が変わるシステムを(福岡政行)
- (9) 共同通信社 元ワシントン特派員 今成勝彦 前掲二二頁
- (10) ジョヴァンニ・サルトリ著「比較政治学」(早稲田大学出版部) 九八頁 [岡沢憲芙・工藤裕子 訳]
- (11)(12) 加藤 秀治郎 編「憲法改革の構想」(一藝社) 五三頁～五四頁
- (13) 共同通信社 元ワシントン特派員 今成勝彦 前掲二二頁
- (14) 共同通信社 元ワシントン特派員 今成勝彦 前掲二三頁

6 議院内閣制に「首相公選制」を導入していたイスラエル

イスラエルの国会はクネセトと言われている。クネセトは、一院制を採っており、定員は一二〇名である。選挙は、厳格な比例代表制に基づいて四年ごとに実施され、中間選挙はない。

イスラエルの選挙制度は、「基本法：クネセト」と「クネセト選挙法」によって規定され、特に前者は、クネセト選挙が「普通・直接・平等・秘密」選挙であることに加えて、「全国区」かつ「比例代表」選挙であることを定めている。選挙権は一八歳以上の、被選挙権は二一歳以上のイスラエル市民全員に与えられる。⁽¹⁾

クネセトの総選挙が全国一区制比例代表制であるため、少数政党が乱立してしまったのである。内閣を維持しようとするためには、これら小党の主張を聞き入れ、妥協つまり連合することが必要であった。そうになると、各党各議員の思惑が交錯し始め、その結果、政治がゆきづまってしまったのである。

そこで、一九八〇年代ぐらいから、さまざまな政策が棚上げや先送りになってしまっていて、そして、政党も派閥間の争いが激化し始めた。その中で、四百数十万の国民のうち五〇万人の署名が集まり、首相公選制が導入されたのである。⁽²⁾

首相の選挙は、クネセトの総選挙と同時に行い、絶対過半数を得た候補が当選するのである。⁽³⁾

首相が立候補するためには、クネセトの中で一〇人以上の議員の推薦を受けるか、五万人以上の国民の推薦署名が必要である。また、クネセトは首相が信任できないと思ったら過半数で不信任を可決させることができる。また、反対に首相は過半数の議員が政府を支持しなかった場合、大統領の同意を得てクネセトを解散する権限をもっている⁽⁴⁾のである。

一九九二年の制度改革で、イスラエルは、首相は有権者によって直接選挙になり、一九九六年の選挙ではネタニヤ

フ氏が首相に当選し、二回目の選挙ではバラク氏が当選したのである。⁽⁵⁾

バラク氏は、選出当初から議会内に多数派がなく、小政党であり、特に、ユダヤ教政党のシャス (Shas) に依存せざるを得なかった。

このシャスという政党は、政治的スペクトルを考えれば、「右派」に入るのである。

ここで政党について、小言しておくが、労働党に象徴される「左派」とリクードに象徴される「右派」の間の政策上の速いは、対パレスチナ政策に限った場合、本質的にはほとんどないといえる。入植地の建設は、リクード政権の成立後占領地に急速に増加してきたことは事実である。しかし、パレスチナへの入植運動の推進は、シオニズム運動、すなわち「左派」の重要課題であったことを考えると、イスラエル建国以前から開始されたキブツなどの入植地建設運動は、今日の運動と本質的につながっており、「右派」の政治的姿勢であるとはいえない。⁽⁶⁾

「右派」の「軍事的対決路線」と「左派」の「和平推進路線」とを対峙させるのも、誤解を生じさせるので、修正される必要がある。⁽⁷⁾

PLOを認め、パレスチナ暫定自治政府との交渉に成功したのが、「左派」のラビン政権であったのに対して、「右派」のネタニヤフ政権になってから和平交渉が行きづまりオスロ合意事項が中断し、さらにその後の、バラク政権からシャロン政権への移行後、和平交渉が行きづまっているからである。⁽⁸⁾

話を元にもどすと、パレスチナとの和解に反対するシャスに依存しなくてはならないバラク政権に、和平に向けたイニシアティブを期待するのは大変であった。バラク首相の和平工作は、数か月にわたるパレスチナとイスラエルとの衝突によって危機に瀕し、二〇〇一年二月に辞任することになった。⁽⁹⁾

三回目の首相公選で選ばれた、シャロンも、上記で述べたが、和平交渉が行きづまっている。このような経緯を経

て、二〇〇一年三月にイスラエル議会は、首相公選制を廃止している。⁽¹⁰⁾

(参考文献)

- (1) 池田明史 編「現代イスラエル政治」(アジア経済研究所) 一一頁より抜粋
- (2) 小田全宏 大改革への実行プログラム「首相公選」六三頁より抜粋
- (3)(4)(5) 小田全宏 大改革への実行プログラム「首相公選」六四頁より抜粋
- (6)(7)(8) 奥山眞知 「イスラエルの政治文化とシチズンシップ」(東信堂) 二〇〇頁、二〇一頁より抜粋
- (9)(10) 世界 二〇〇一年七月号「首相公選制何が問題か」(長谷部恭男) 四九項より抜粋

7 むすび

以上のように、首相公選制について、中曽根元首相の改正案から始まり、政界や学会からの様々な提案を考察してきたが、いろいろな問題点を抱えているのは事実である。

ここで、政界などの見解をみてみることにする。

小泉首相は、二〇〇一年一月の講演で「憲法を改正して一〇年後には首相公選制を導入すべきだ」と発言している。また、民主党の鳩山由紀夫氏や菅直人氏なども、公選論者である。

これに対して、公選反対論者は、小沢一郎氏である。元首との関係で否定的だけでなく、「首相公選は大統領制だから支持されない。大統領制にしなければ政治のリーダーシップはできないのか。どうしてサッチャー元首相は、あれだけのリーダーシップを発揮できたんだ」と語っていた。

共産党も首相公選に反対で、「独裁的な強権政治の基盤になる危険性」を指摘して、社民党は、「議院内閣制を形骸化し、行政優位の官僚制や危機管理対策をますます強める」と指摘している。

以上のような賛否両論があるが、私が思うに、制度を変えれば必ず政治がよくなるとは思えない。選挙制度に関しても、小選挙区制を導入して、政治主導の政策決定ができて、政治の質が向上するのではないかという意見も聞かれたが、現実、政治と金にまつわるスキャンダルも是正されていない。小沢氏は、イギリスのサッチャー政権の強さを指摘していたが、確かに、元サッチャー首相は、内政政策では、緊縮財政を行ったり、社会保障支出の削減、民営化なども進め、外交政策では、一九八二年に、フォークランド紛争のときに、軍隊を派遣するなどかなり、強硬路線をしき手腕を振っていたことは確かである。しかし、それはイギリスの政治制度に關係なく、元サッチャー首相の政治的資質や人間性などに関係しているのではないだろうか。

イギリスでは、保守党と労働党という二大政党制が、それぞれの指導者を鍛えてきたという背景がある。私たちは、このような政治的背景を考慮せず、ただ首相公選制に「賛成」「反対」と訴えても無駄のように思える。

とにかく、「首相公選制」についての基本的な問題は、「国会議員の中から首相が選ばれ」そして「選出された首相が、民意と一致しない」ということである。

これらの問題を是正するには、憲法改正し、いかに民意を吸収し、民主主義体制を維持していくかが問題である。

(参考文献)

二〇〇一年二月二日付 朝日新聞より